Discussion Paper

The Report of the Committee on Sexual Offences Against Children and Youths

and

The Report of the Special Committee on Pornography and Prostitution

Canada

86-0404/

Discussion Paper

The Report of the Committee on Sexual Offences Against Children and Youths

and

The Report of the Special Committee on Pornography and Prostitution

Available from

Communications and Public Affairs
Department of Justice Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

(613) 995-2569

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. J2-58/1985

ISBN 0-662-53941-9

Printed in Canada

CONTENTS

		Page
I.	**INTRODUCTION**	**1**
	A. Purpose of the document	1
	B. Background to the reports	1
	C. Approach to the consultation	2
II.	**DEALING WITH CHILD SEXUAL ABUSE**	**5**
	A. Changes recommended to the *Criminal Code*	5
	1. Creation of new offences	5
	2. Changes to present offences	6
	3. Deletion of present offences	6
	B. Reception of the evidence of children	6
	C. Education programs	7
	D. Health and social welfare programs	7
	E. Role of the private sector	7
III.	**DEALING WITH PORNOGRAPHY**	**9**
	A. Changes to federal legislation	9
	1. Definitions of proscribed material	9
	2. Hate literature	11
	B. The role of the provinces	11
	C. The role of municipalities	11
	D. The role of the private sector	12
IV.	**DEALING WITH PROSTITUTION**	**13**
	A. Changes to federal legislation	13
	1. Street Prostitution	13
	2. Making criminal the status of juvenile prostitutes	13
	3. Regulating the activities of prostitutes	13
	B. The role of the provinces	14
	C. The role of municipalities	14
	D. The role of the private sector	14
V.	**FURTHER WORK**	**15**

I. INTRODUCTION

A. PURPOSE OF THE DOCUMENT

The federal government established a Committee, under the chairmanship of Dr. Robin Badgley, to report on the problem of sexual offences against children. While the Committee was working, its mandate was expanded to include some consideration of the problems of juvenile prostitution and the use of children in, and availability to children of, pornography. Later, a Special Committee was set up under the chairmanship of Paul Fraser, Q.C., to consider the problems of prostitution and pornography with special concentration on adults, but also with regard to young people. The Badgley Committee Report was published in August 1984 and the Fraser Committee Report was published in April 1985.

The purpose of this document is to provide a basis for one element of a systematic process of consultation by officials of the concerned federal government departments with provincial government officials and with representatives of non-governmental organizations, of voluntary sector groups and with private individuals. The two reports together include 160 recommendations, addressed to all levels of government, to the private sector and to members of the public. While the federal government has received some representations from interested groups, this process of consultation will afford an opportunity for those experts in the field and for non-governmental agencies to express their views on the wide range of recommendations which have been made.

The consultation process will provide the federal government with necessary feedback to assist in consideration of which legislative and administrative reforms arising from the two reports should be proceeded with.

B. BACKGROUND TO THE REPORTS

The establishment of the Badgley Committee by the Minister of Justice in December 1980 was contemporaneous with the announcement of proposed changes to the sexual assault laws. The Committee was to enquire into the adequacy of laws in providing protection from sexual offences against children and youths, and it was to make recommendations for improving this protection. The Committee was further to examine the problems of juvenile prostitution and the exploitation of young persons for pornographic purposes.

While the Badgley Committee was working, the problems of pornography and of prostitution became apparently more problematic. To assess these fully the government established the Fraser Committee, in June, 1983. The Fraser Committee was asked to consider the problems of access to, and definition of, pornography. The Committee was to study prostitution and the laws dealing with offences surrounding the activities of prostitutes, and to ascertain public views on the best ways of dealing with these problems.

Since there was some obvious overlap in the ground to be covered by the two Committees, the Fraser Committee had the advantage of considering the Report of the Badgley Committee while it was preparing its own findings. Accordingly, there is a marked degree of similarity in the recommendations of the two reports, although, in a few significant areas, the Committees disagree as to the best way in which to proceed.

C. APPROACH TO THE CONSULTATION

Rather than taking each recommendation of each Committee *seriatim*, an approach based on grouping the subject areas has been adopted. It is hoped that this will permit the process of consultation to proceed expeditiously. Those recommendations directed at the federal government, and which call for fairly technical legislative change to the *Criminal Code*, or to the *Canada Evidence Act*, are not dealt with at length in this document. Of course, should any group or individual wish to raise a particular recommendation in detail, and to make observations upon it, these will be welcome.

It will be noted that the document does not detail any expression of views as to the merits of particular recommendations, or proposed course of action. This is because the federal government has not, as yet, formulated an opinion as to the approach to be taken to the recommendations contained in the reports, apart from those concerning street soliciting, which is the subject of Bill C-49. It is precisely to assist in the determination by the federal government of the appropriate steps to be taken that this process of consultation is being followed.

In referring to the individual recommendations of each Committee by number in this document, the letter B has been prefaced to each numbered recommendation of the Badgley Committee, and the letter F to each recommendation of the Fraser Committee. Naturally, these letters are not found in the reports themselves.

The document poses a series of questions upon which advice and opinion is sought from the groups being consulted. The questions frequently raise complex issues of morality, law, and the balance to be struck between freedom of the individual on the one hand and the role of the state in protecting societal interests on the other. Obviously, to such questions there are no easy answers: the hope is that a consensus can be gathered indicating where, in present-day Canadian society, the balance lies. This is all the more difficult when it is

remembered that there are limits to the extent to which governments can provide resources for particular approaches to the solution of problems. For it is against the present background of responsible fiscal restraint that the best way forward must be chosen.

The Ministers of Justice, and of National Health and Welfare, together with the Solicitor General, are grateful to all who have considered the problems raised in the two reports and who have participated in the consultation process to date.

II. DEALING WITH CHILD SEXUAL ABUSE

The Badgley Committee Report devotes two-thirds of its pages to this important issue. Speaking in general terms, the Committee recommend extensive changes to the criminal law, both by modifying the present law and by removing obsolete offences. In addition, the creation of several new offences is suggested. New arrangements are proposed for the reception by courts of the evidence of children. The collection of statistics and the carrying out of research are advocated. An extensive program of education is suggested. In all, the first forty recommendations of the Committee deal with problems attendant on child sexual abuse.

The recommendations upon which the views of the non-governmental sector organizations and individual experts are sought have been grouped under five headings:

A. CHANGES RECOMMENDED TO THE *CRIMINAL CODE*

1. Creation of new offences

Recommendation B.7.1 proposes the establishment of a new offence of touching for a sexual purpose a young person in the genital or anal region. Under this, 'young person' means under the age of 16, and the consent of the young person or accused's mistaken belief in age would be no defence. Other recommendations propose other new offences involving touching.

Question 1.

From the experience of the consultation group, is this proposal appropriate when it makes criminal the exploratory sexual behaviour found normally among Canadian young people? If so, what would be the likely impact of adopting in legislation the suggested changes? Should the whole law of sexual assault and touching be combined in a single provision?

Normally, in a criminal prosecution, an accused may defend himself against a charge by showing that he made a mistake about some essential fact in the case. An example would be the mistaken belief that the complainant consented to sexual conduct which would constitute an assault in the absence of consent. The age of a complainant is an essential element in prosecutions under s. 146 of the *Criminal Code* for having sexual intercourse with females under the ages of 14 and 16 years. The Crown has to prove the age to be under those limits. The *Code* provides, however, that a mistaken belief in the accused

that the female person in question was over the specified age does not provide a defence to the charge. The Badgley Committee does not recommend that there be any change in this. For several of the new offences the age of the complainant would be material, but the recommendations propose that a mistake as to age would similarly provide no defence. Conduct would be illegal when the person is below the permissible age, whether the accused knew the age or not.

Question 2.

Given the wider range of conduct covered by the Badgley Recommendations, is it appropriate to extend the category of offences for which mistake is not a defence to the new proposed offences?

Following Recommendation B.9.1, if a person in a position of trust commits sexual touching of a young person, he or she should be guilty of an indictable offence, with a maximum penalty of 10 years' imprisonment. Under Recommendation B.9.2 a young person is defined as under 18, and Recommendation B.9.4 further notes that the consent of the young person and mistake as to age are no defence. In Recommendation B.9.5 is found a list of some of the relationships which it is proposed should establish the position of trust.

Question 3.

What would be the likely impact of implementation of this Recommendation? Would it be sufficient to leave the idea of 'position of trust' to the courts to interpret or should a list be added in regulations to the *Criminal Code*? Should voluntary workers in a position of trust be added to the list? Should the age of protection extend to persons under 18 years of age?

2 and 3. Changes to, and deletion of, present offences.

Question 4.

A series of proposals in Recommendation B.14 call for changes to present offences in the *Criminal Code* and for the abolition of some which seem no longer appropriate to modern requirements. Has the consultation group any observations on these proposals?

B. RECEPTION OF THE EVIDENCE OF CHILDREN

Recommendations B.18 to B.27 deal with the question of children's evidence. In particular, B.19 calls for the abolition of the requirement for corroboration of children's evidence.

Question 5.

Would these be seen as appropriate amendments to the law? Furthermore, in addition to the legislative proposals, have organizations or individuals in the private sector any plans to establish child witness preparation programmes? Are there any moves to establish alternative mechanisms for the giving of children's evidence, such as video-taping, closed-circuit television, or one-way mirrors? Would these be valuable?

C. EDUCATION PROGRAMS

It will be recalled that Recommendation B.2 suggests the development of a national program of public education and health promotion. Recommendation F.103 calls for the federal government, with the assistance of provinces and of the private sector, to develop educational programs for children and for those with special responsibility for children. Recommendation F.104 advocates that provinces and territories should give high priority to programs in family life, human sexuality and media literacy at all levels in the school system.

Question 6.

How best may these programs be developed and what might be the role of the private sector in the development and delivery of the programs? Could the police play any part in these programs in relation to aspects of crime prevention? If so, how might this be integrated at the local level? Is there a further role for public legal education? What might this be?

D. HEALTH AND SOCIAL WELFARE PROGRAMS

No questions in this area are included in this document. However, the views of those being consulted on any of the issues raised in the two reports will be reviewed by the Minister of National Health and Welfare.

E. ROLE OF THE PRIVATE SECTOR

Question 7.

How do organizations and individuals in the private sector see themselves as supporting and assisting other mechanisms to deal with child sexual abuse?

III. DEALING WITH PORNOGRAPHY

In Canada at the present time it is apparent that there are certain types of material which it seems the majority of Canadians feel should not be available to anyone no matter what their age and background. Other material, though objectionable to many, may be in the possession of those who wish it. Both the Badgley and the Fraser Committees dealt with the problems of the definition of pornographic materials and with the access by young persons to such materials. Objectionable material may be printed, available in the forms of video-tapes, or it may be broadcast. Methods of beginning to deal with each of these types of publication were suggested.

A further set of considerations must be taken into account when the preparation of such objectionable material is prohibited. The use of young people (or people who apparently are under the age of 18) as models and the infliction of actual harm on anyone is the subject of proposed legislation.

In considering these difficult issues, account must also be had of the constitutional guarantees of freedom of speech and expression contained in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Again, an appropriate balance between freedom and control must be struck.

A. CHANGES TO FEDERAL LEGISLATION

The federal legislation in question includes not only the *Criminal Code*, but also the *Customs Tariff*, the *Customs Act* and the *Canada Post Corporation Act*, as well as the *Broadcasting Act* and *Regulations* made thereunder.

1. Definitions of proscribed material

The Badgley Committee provided, in Recommendation B.52, a definition of "visual pornographic materials" which were to the subject of legislation. These were depictions of vaginal, oral or anal intercourse, bestiality, masturbation, sado-masochistic behaviour, lewd touching of the breasts or genital parts of the body, or lewd exhibition of the genitals. Under B.52 these were to be made inaccessible by sale to young persons under 16. Under B.49 this range of behaviour was classed as "explicit sexual conduct" and the production or possession of such material, in which persons under 18 or apparently under 18 participate in the explicit sexual conduct, is to be made

criminal. The Fraser Committee recommendations on pornography are more detailed. In Recommendation F.5 it is proposed that controls on pornographic material should be organized on a three tier system.

Tier 1 would include representations of persons under 18 participating in explicit sexual conduct, or material advocating the sexual abuse of children, or material produced in such a way that actual physical harm was caused to the person depicted. "Explicit sexual conduct" has the same meaning as given by the Badgley Committee, with the addition of sexually violent behaviour. It would be illegal even to possess this material.

Tier 2 depicts sexually violent behaviour, bestiality, incest or necrophilia. "Sexually violent behaviour" includes sexual assault and physical harm depicted for the apparent purpose of causing sexual stimulation of the viewer, including murder, assault and bondage, or self-infliction of physical harm. It would be illegal to produce or to distribute this material. However, defences of artistic merit and educational or scientific purpose would be available to those charged under the proposed law.

Tier 3 is a depiction of vaginal, oral or anal intercourse, masturbation, lewd touching of the breasts or genitals, or lewd exhibition of the genitals. No portrayal of a person under 18 or of sexual violence is included. No criminal sanctions would attach to material in Tier 3 unless it is displayed to the public without a warning as to its nature, or sold or made accessible to persons under 18.

Both committees recommended that there be a new offence created of simply possessing certain pornographic materials. The Badgley Committee would include depictions of young persons apparently under 18 years of age involved in sexually explicit conduct. (See Recommendation B.49.1(ii).) To this the Fraser Committee Tier 1 material adds depictions which present as normal the sexual abuse of children and material which was produced by causing actual physical harm to the persons depicted. (See Recommendations F.72(4) and F.75(4).)

Question 8.

In the view of those consulted, what would be the effect of implementing these recommendations? Should there be prior banning of pornographic material? Should the importation into Canada of pornographic material in Tiers 1 and 2 be prohibited? How may material be categorized as belonging to Tier 1 or Tier 2? Can such laws be effectively enforced?

The Fraser Committee recommendations provide for a second tier of pornographic material, which it would still be unlawful to produce, or to have for distribution or retail, but which it would be lawful to possess. Certain additional defences - artistic merit, educational or scientific value, and a defence of due diligence for retailers - are suggested.

Question 9.

Is it logical to provide penalties for the production and distribution of certain categories of pornography without at the same time prohibiting the simple possession of the materials?

Both committees recognize that there are certain pornographic materials which can be available to adults in the privacy of their own homes. Both committees recommend the prohibition of the exhibition and sale of such materials to young people. The Fraser Committee recommends the provision of prior warnings so that adults who may wish to avoid this material may do so.

Question 10.

In the view of the discussants, should such prior warnings be required in all situations in which permitted erotica is available? Should the age of legal sale be fixed at 16 (Badgley) or at 18 years of age (Fraser)?

2. Hate Literature

The Fraser Committee, in Recommendation F.38, suggested that the definition of "definable group" in s. 281.1(4) of the *Criminal Code* should be broadened to include sex, age, and mental or physical disability, at least insofar as the section applies to s. 281.2, which deals with public incitement of hatred.

Question 11.

Would this extension of the scope of the hate literature provision have any undesirable consequences?

B. THE ROLE OF THE PROVINCES

Both committees regard the provincial role in the control of pornography as vital. The Badgley Committee recommends the development of criteria for film and video classification which conform with the prohibitions recommended to be included in the *Criminal Code*. The Fraser Committee recommends the rejection of a national film review system, preferring the present arrangement of provincial boards. Provinces and the two territories without boards should consider establishing these. However, boards should not be able to prohibit or to cut films which are not contrary to the *Criminal Code*. A similar system of review is called for videos intended for private use. Closer collaboration between provincial boards and the Customs service is required to ensure proper assessment and classification of films and videos.

Besides providing a classification mechanism, the provinces are encouraged to have their human rights commissions review their legislation and jurisprudence on pornography issues. Although a separate pornography-related offence should not be added to human rights codes at this time, a civil course of action is advocated to deal with the promotion of hatred by way of pornography. Observations on these issues may be made by discussants. The provincial government agencies may wish to ask certain questions in this subject area.

C. THE ROLE OF MUNICIPALITIES

Both committees note the importance of the role the municipalities play in regard to control of the display of pornographic material with appropriate by-

laws. In addition, the Fraser Committee notes their role in licensing and in zoning with respect to live shows. Observations on these issues may be made by discussants.

D. THE ROLE OF THE PRIVATE SECTOR

Both committees refer to the extent to which publicity may modify the behaviour of convicted offenders and perhaps deter others from the prohibited behaviour.

Question 12.

The Fraser Committee suggested (Recommendation F.85) that as much publicity as possible should be given to accused found guilty of offences involving child pornography, child prostitution or sexual offences excluding incest. The Badgley Committee recommended a similar provision (B.47) for persons soliciting the services of juvenile prostitutes. Would such a proposal be effective and, if so, how might it best be set in place? Is there a role for the private sector in this?

IV. DEALING WITH PROSTITUTION

A. CHANGES TO FEDERAL LEGISLATION

1. Street Prostitution

The government has introduced Bill C-49 which has as its objective the control of street prostitution and soliciting in public places by both juvenile and adult prostitutes. The Badgley Committee has recommended that juvenile prostitution itself be made criminal. This is discussed later. The Fraser Committee recommendation, dealing with all prostitutes, focused on the public nuisance aspects of the offence. Bill C-49 attempts to provide adequate legal controls of street solicitation.

Question 13

Do the discussants have any observations on Bill C-49? What will be the impact of its passage into law?

2. Making criminal the status of juvenile prostitutes

The Badgley Committee recommended that young prostitutes should be dealt with as criminals by making criminal the status of being a young prostitute. The Fraser Committee recommends against this approach, although it retains the idea that a young prostitute would be subject to some of the same laws as an adult. So, he or she would be subject to arrest for street soliciting, and so forth. However, the Fraser Committee recommends that juvenile prostitutes be specially protected from pimps and that persons under 18 would not be allowed in the prostitution establishments which are to be considered.

Question 14

Are the special measures proposed to protect young prostitutes sufficient, or should more be done, for example, by making the status of young prostitute criminal?

3. Regulating the activities of prostitutes

The Fraser Committee recommends that one or two prostitutes should be able to run their prostitution-related activities from their home. These residential prostitution establishments would be subject to zoning control by municipal authorities. In addition, it is proposed that the provinces begin to consider permitting the establishment of larger houses of prostitution, which

would be subject to provincial licensing. The criminal law dealing with prostitution establishments should be such that neither of these types of prostitution establishment would be illegal.

Question 15

Do the discussants have any observations on these suggestions?

In addition to the proposal to make criminal the soliciting activities of clients seeking prostitution services in a public place, the Fraser Committee recommends (F.99) the creation of a new offence for engaging in, or offering to engage in, sexual activity for money, other consideration, or reward with a person under 18. This would be an indictable offence with a proposed maximum penalty of 5 years' imprisonment. The Badgley Recommendation (B.46) would propose a maximum of two years' imprisonment.

Question 16

Do the discussants have any observations on these suggestions?

B. THE ROLE OF THE PROVINCES

Under the recommendations dealing with prostitution, the provinces are to have a role in the licensing of premises to be used as licensed houses of prostitution, as well as in taking additional measures to deal with prostitutes, by way of enhanced police activity to deal with aspects of the problems surrounding prostitution.

C. THE ROLE OF MUNICIPALITIES

Under the recommendations dealing with prostitution, municipalities are to have a role in the zoning of areas in which premises to be used as larger licensed houses of prostitution would be situated, as well as zoning areas in which premises used as residential prostitution establishments could be located.

Question 17

In the view of the discussants, are these proposals realistic and practical for Canadian society in the coming decades?

D. THE ROLE OF THE PRIVATE SECTOR

Question 18

Is there any particular identifiable role for the private sector in dealing with prostitution-related activities?

V. FURTHER WORK

Following the consultation meeting, the notes that will be taken will be extended to a coherent account of the discussion and returned to participants to ensure that an accurate record of the observations has been made. This element of the national consultation is hoped to be concluded in September 1985. Thereafter, the material will be summarized for the use of the federal Ministers, as they review all of the other relevant material and determine the most appropriate way in which to proceed.

The Ministers of Justice and of National Health and Welfare and the Solicitor General wish again to express their thanks to all who have participated in this most important phase of policy development. The consultation process is an essential step in the determination of government policy to deal with these extremely difficult social problems.

Document de travail

Rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes

et

Rapport du Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution

Canada

Document de travail

Rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes

et

Rapport du Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution

Distribution

Communications et Affaires publiques
Ministère de la Justice Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

(613) 995-2569

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. J2-58/1985

ISBN 0-662-53941-9

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	**INTRODUCTION**	**1**
	A. Objet du document	1
	B. Genèse	1
	C. Processus de consultation	2
II.	**AGRESSIONS SEXUELLES CONTRE LES ENFANTS**	**5**
	A. Modifications proposées au *Code criminel*	5
	1. Création de nouvelles infractions	5
	2. Modification d'infractions	6
	3. Abrogation d'infractions	6
	B. Témoignage d'un enfant	6
	C. Programmes éducatifs	7
	D. Programmes de santé et de bien-être social	7
	E. Le rôle du secteur privé	7
III.	**LA PORNOGRAPHIE**	**9**
	A. Modification de la législation fédérale	9
	1. Définition de la pornographie	9
	2. Écrits incitant à la haine	11
	B. Le rôle des provinces	11
	C. Le rôle des municipalités	12
	D. Le rôle du secteur privé	12
IV.	**LA PROSTITUTION**	**13**
	A. Modification de la loi fédérale	13
	1. Prostitution de rue	13
	2. La prostitution juvénile comme infraction pénale	13
	3. Réglementation des activités des prostitués	13
	B. Le rôle des provinces	14
	C. Le rôle des municipalités	14
	D. Le rôle du secteur privé	14
V.	**SUIVI**	**15**

I. INTRODUCTION

A. OBJET DU DOCUMENT

Le gouvernement fédéral a constitué un Comité chargé de présenter un rapport sur le problème des infractions sexuelles à l'égard des enfants et en a confié la présidence au docteur Robin Badgley. Après que le Comité eut entrepris ses travaux, son mandat fut modifié de façon à inclure l'examen des problèmes reliés à la prostitution chez les jeunes, à l'exploitation des enfants à des fins pornographiques et à la pornographie mettant en cause des enfants. Plus tard, un Comité spécial présidé par Paul Fraser, c.r., a été constitué pour étudier les problèmes associés à la pornographie et à la prostitution pour les adultes surtout mais aussi en ce qui concerne les jeunes. Le rapport du Comité Badgley a été publié en août 1984 et celui du Comité Fraser en avril 1985.

Le présent document vise à établir les bases d'une composante d'un processus de consultation systématique entre les fonctionnaires des ministères intéressés du gouvernement fédéral, d'une part, et les fonctionnaires des gouvernements provinciaux, des représentants du secteur privé, des groupes de bénévoles du secteur privé et la population en général, d'autre part. Les deux rapports renferment quelque 160 recommandations à l'intention des différents paliers de gouvernement, du secteur privé et du grand public. Bien que certains groupes intéressés aient déjà fait des observations au gouvernement fédéral, ce processus de consultation permettra aux spécialistes dans le domaine ainsi qu'aux organismes qui ne relèvent pas des gouvernements d'exprimer leur point de vue sur le vaste éventail des recommandations qui ont été faites.

Ce processus de consultation permettra aux intéressés de faire connaître leurs réactions, ce qui aidera le gouvernement fédéral à déterminer à quelles réformes législative et administrative proposées dans les rapports en question il convient de procéder.

B. GENÈSE

En décembre 1980, le ministre de la Justice créait le Comité Badgley et faisait connaître son intention d'apporter des modifications aux dispositions législatives concernant les infractions sexuelles. Ce Comité était chargé de procéder à une étude ayant pour but d'établir si les lois canadiennes protègent suffisamment les enfants et les jeunes contre les infractions sexuelles et de formuler des recommandations en vue d'accroître cette protection. Il devait en outre étudier les problèmes de la prostitution juvénile et de l'exploitation des jeunes à des fins pornographiques.

Après que le Comité Badgley eut commencé ses travaux, on a constaté que les problèmes de la pornographie et de la prostitution étaient plus complexes qu'on le croyait au départ. En juin 1983, le gouvernement fédéral créait le Comité Fraser et le chargeait de procéder à une étude complète de ces problèmes. Le Comité Fraser avait pour mandat d'étudier les problèmes de l'accès à la pornographie et de ce qui est considéré comme pornographique au Canada. Il devait en outre examiner le problème de la prostitution ainsi que les lois créant les infractions susceptibles d'être commises par les personnes qui s'adonnent à la prostitution et recueillir les avis de la population sur les moyens les plus efficaces à prendre pour régler ces problèmes.

Comme il était évident que les questions examinées par les deux comités se chevauchaient jusqu'à un certain point, le Comité Fraser avait l'avantage de pouvoir tenir compte du rapport du Comité Badgley avant de tirer ses propres conclusions. Bien que l'on puisse faire plusieurs rapprochements entre certaines des recommandations formulées dans les deux rapports, les comités ne s'entendent pas sur la façon la plus appropriée de procéder.

C. PROCESSUS DE CONSULTATION

Plutôt que d'examiner successivement les recommandations de chaque Comité, on a décidé de les regrouper en fonction des domaines qu'elles touchent. On espère ainsi rendre le processus de consultation plus expéditif. Les recommandations de nature plutôt technique qui s'adressent au gouvernement fédéral pour qu'il modifie le *Code criminel* et la *Loi sur la preuve au Canada* ne font pas l'objet d'un examen approfondi dans le présent document. Toutefois, si certains groupes ou certaines personnes désirent examiner en détail certaines de ces recommandations, leurs observations seront les bienvenues.

Il convient de noter qu'aucune opinion quant au bien-fondé des recommandations ou aux mesures à prendre pour leur donner suite n'est exprimée dans le présent document. En effet, le gouvernement fédéral ne s'est pas encore prononcé sur l'approche qu'il entend adopter face aux recommandations sauf en ce qui concerne celles qui touchent à la prostitution de rue auxquelles il a donné suite dans le Projet de loi C-49. C'est précisément dans le but de permettre au gouvernement fédéral de déterminer quelles mesures il conviendrait de prendre que cette consultation est effectuée.

Lorsqu'il est question des différentes recommandations de chacun des Comités dans le présent document, les recommandations du Comité Badgley sont précédées de la lettre B et du numéro qu'elles portent alors que celles du Comité Fraser sont précédées de la lettre F ainsi que de leur numéro. Évidemment, ces lettres n'apparaissent pas dans les rapports comme tels.

Le document énumère une série de questions au sujet desquelles les groupes consultés sont invités à donner leur avis. Ces questions soulèvent souvent des problèmes difficiles sur le plan de la moralité, du droit et de l'équilibre qu'il faut établir entre la liberté de l'individu d'une part, et le rôle

que l'État doit jouer pour protéger les intérêts de la société d'autre part. Les réponses à ces questions ne sont certes pas faciles. L'objet de cette consultation est donc de dégager un consensus quant à savoir où, dans la société canadienne actuelle, se trouve cet équilibre. Le défi est de taille lorsqu'on se souvient qu'il y a des limites aux ressources que les gouvernements peuvent consacrer aux différentes façons possibles de résoudre des problèmes. Toute décision quant à la façon la plus appropriée de procéder devra nécessairement tenir compte du contexte actuel des restrictions fiscales responsables.

Les ministres de la Justice et de la Santé et du Bien-être social de même que le Solliciteur général remercient toutes les personnes qui se sont penchées sur les problèmes soulevés dans les deux rapports et qui ont participé au processus de consultation jusqu'à maintenant.

II. AGRESSIONS SEXUELLES CONTRE LES ENFANTS

Le Comité Badgley consacre les deux tiers de son rapport à cette importante question. De façon générale, le Comité recommande que l'on modifie considérablement le droit pénal et ce, tant en amendant certaines dispositions qu'en abolissant celles qui sont désuètes. Il propose également la création de plusieurs nouvelles infractions et l'adoption de nouvelles mesures permettant aux tribunaux de recueillir les témoignages des enfants. Il préconise encore le rassemblement de données statistiques, encourage la recherche et recommande la création d'un vaste programme d'éducation. Les quarante premières recommandations du Comité touchent à des problèmes relatifs aux agressions sexuelles contre les enfants.

Les recommandations au sujet desquelles les organisations du secteur privé et les experts sont invités à se prononcer sont divisées en cinq parties.

A. MODIFICATIONS PROPOSÉES AU CODE CRIMINEL

1. Création de nouvelles infractions

La recommandation B.7.1 propose la création d'une nouvelle infraction dans le cas où une personne toucherait, à des fins sexuelles, à la région génitale ou anale d'une jeune personne. En vertu de cette disposition, une «jeune personne» est une personne âgée de moins de 16 ans, et le consentement de la jeune personne ou le fait que l'accusé ait cru la jeune personne plus âgée ne constituent pas une défense.

Question 1.

> **Les personnes consultées estiment-elles que cette proposition est appropriée lorsqu'elle érige en infraction la curiosité qu'ont la plupart des jeunes Canadiens à l'égard de la sexualité? Si oui, quels sont les effets que l'adoption des modifications proposées serait susceptible de produire? Les agressions sexuelles et les attouchements devraient-ils faire l'objet d'une seule disposition?**

Normalement, dans le cadre d'un procès criminel, un accusé peut se défendre contre une inculpation en prouvant qu'il s'est trompé sur un fait essentiel. Il pourrait par exemple avoir cru, à tort, que le plaignant avait consenti à une activité sexuelle qui constituerait une agression en l'absence de consentement. En vertu de l'art. 146 du *Code criminel*, l'âge de la plaignante est un élément essentiel dans le cadre des poursuites intentées aux personnes de

sexe masculin qui ont des rapports sexuels avec des personnes de sexe féminin âgées de moins de 14 ou 16 ans. La Couronne doit prouver que la plaignante n'a effectivement pas atteint cet âge. Le *Code* prévoit toutefois que le fait que l'accusé ait cru la personne plus âgée ne constitue pas une défense contre l'inculpation. Le Comité Badgley ne recommande pas que cette disposition soit modifiée. L'âge du plaignant serait un élément substantiel de plusieurs des nouvelles infractions, mais le Comité recommande que l'erreur quant à l'âge ne puisse constituer une défense. Les comportements concernés seraient donc illégaux lorsque accomplis avec une personne n'ayant pas atteint l'âge fixé peu importe que l'accusé ait ou non connu l'âge de l'intéressé.

Question 2.

Étant donné le plus vaste éventail d'actes visés par les recommandations du rapport Badgley, est-il opportun d'inclure les nouvelles infractions proposées dans la catégorie d'infractions pour lesquelles l'erreur ne constitue pas une défense?

Suivant la recommandation B.9.1, la personne qui occupe une position de confiance à l'égard d'un jeune et qui se livre à des attouchements sexuels sur la personne de ce jeune est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de 10 ans. La recommandation B.9.2 prévoit qu'une jeune personne est une personne âgée de moins de 18 ans, et la recommandation B.9.4 précise que le consentement du jeune ou l'erreur quant à l'âge ne constituent pas des défenses. La recommandation B.9.5 fournit une liste des personnes qui sont réputées occuper une position de confiance.

Question 3.

Quelle incidence cette recommandation serait-elle susceptible d'avoir si elle était adoptée? Devrait-on laisser les tribunaux interpréter l'expression «position de confiance» ou inclure une liste dans les règlements pris sous le régime du *Code criminel*? Les travailleurs bénévoles qui occupent une position de confiance devraient-ils être inclus dans cette liste? Devrait-on abaisser l'âge maximal prévu dans cette recommandation?

2 et 3. Modification et abrogation d'infractions

Question 4.

Certaines propositions contenues dans la recommandation B.14 visent la modification de certaines infractions pénales et l'abrogation d'autres qui semblent être tombées en désuétude. Le groupe de consultation a-t-il des observations à faire sur ces propositions?

B. TÉMOIGNAGE D'UN ENFANT

Les recommandations B.18 à B.27 concernent le témoignage de l'enfant, notamment, la recommandation B.19 qui vise l'abolition de la nécessité de corroborer le témoignage d'un enfant.

Question 5.

De telles modifications seraient-elles vues comme des mesures appropriées? De plus, mises à part les propositions législatives, des organisations ou des particuliers du secteur privé ont-ils des projets quelconques pour mettre sur pied des programmes visant à préparer les enfants à témoigner? Des démarches ont-elles été entreprises en vue de prévoir d'autres moyens pour transmettre le témoignage de l'enfant, par exemple, l'enregistrement sur vidéo, la télévision en circuit fermé, ou encore l'utilisation de miroirs unidirectionnels? S'agirait-il là de mécanismes valables?

C. PROGRAMMES ÉDUCATIFS

On se rappellera que la recommandation B.2 suggère l'élaboration d'un programme national d'éducation du public et de promotion de la santé. La recommandation F.103 propose que le gouvernement fédéral, avec l'aide des provinces et du secteur privé, mette sur pied des programmes éducatifs à l'intention des enfants et des personnes qui ont des responsabilités spéciales à l'égard des enfants. La recommandation F.104 préconise que les provinces et les territoires accordent une attention prioritaire aux programmes concernant la vie familiale, la sexualité humaine et la compréhension des médias à tous les niveaux scolaires.

Question 6.

Quelle serait la meilleure façon de mettre ces programmes sur pied et quel pourrait être le rôle du secteur privé dans l'établissement des programmes et la prestation des services qui en découleraient? La police pourrait-elle avoir un rôle à jouer dans le cadre de ces programmes en ce qui touche la prévention du crime? Si oui, comment l'intégration pourrait-elle se faire au niveau local? Y aurait-il une autre intervention possible en ce qui concerne l'information juridique des citoyens? Comment pourrait-elle se faire?

D. PROGRAMMES DE SANTÉ ET DE BIEN-ÊTRE SOCIAL

Le présent document ne renferme aucune question dans ce domaine. Toutefois, les points de vue des personnes actuellement consultées sur des questions quelconques soulevées dans les deux rapports seront examinés par le ministre de la Santé et du Bien-être social du Canada.

E. LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ

Question 7.

Quels rôles les organisations et les particuliers du secteur privé s'attribuent-ils au chapitre de l'appui et de l'aide à fournir à d'autres services traitant les cas d'agression sexuelle des enfants?

III. LA PORNOGRAPHIE

À l'heure actuelle, la majorité des citoyens canadiens semblent être d'avis que certains types de pornographie ne devraient pas être accessibles à qui que ce soit, peu importe son âge et ses antécédents. Il semblerait que d'autres types de pornographie, bien qu'ils laissent à désirer aux yeux de nombreuses personnes, pourraient demeurer accessibles à ceux qui veulent se les procurer. Le Comité Badgley et le Comité Fraser ont tous deux traité du problème de la définition de la pornographie et de la question de son accessibilité aux jeunes. La pornographie peut être imprimée, elle peut se présenter sous forme de bandes vidéo ou être diffusée. Les deux comités ont suggéré des façons de traiter chacune de ces formes de pornographie.

Pour ce qui est de l'interdiction de fabriquer de la pornographie, d'autres considérations entrent en ligne de compte. La législation envisagée porte sur le recours à des jeunes (ou à des personnes qui semblent avoir moins de 18 ans) comme modèles et sur le préjudice réel qui peut être causé à une personne.

On ne peut aborder ces questions épineuses sans tenir compte à la fois des garanties constitutionnelles en matière de liberté de parole et d'expression que renferme la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ici encore, il faut trouver un juste équilibre entre la liberté et le contrôle.

A. MODIFICATION DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE

La législation fédérale dont on envisage la modification n'est pas limitée au *Code criminel*; elle comprend également le *Tarif des douanes*, la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur la Société canadienne des postes*, de même que la *Loi sur la radiodiffusion* et ses règlements d'application.

1. Définition de la pornographie

Le Comité Badgley donne, à la recommandation B.52, une définition du «matériel pornographique visuel» qui est visé par la législation. Il s'agit de matériel montrant des rapports sexuels vaginaux, buccaux ou anaux, des actes de bestialité ou de masturbation, des comportements sado-masochistes, des attouchements lascifs des seins et des parties sexuelles du corps ou comportant une représentation lubrique des organes génitaux. La recommandation B.52 vise à ce que ce matériel ne puisse être vendu à des jeunes de moins de 16 ans. La recommandation B.49 propose que cet éventail de comportements soit

considéré comme une «activité sexuelle explicite», et que la production ou la possession de matériel pornographique montrant des personnes de moins de 18 ans, ou qui semblent avoir moins de 18 ans, qui participent à une activité sexuelle explicite devienne un acte criminel. Les recommandations du Comité Fraser sur la pornographie sont plus détaillées. Ce Comité propose, à la recommandation F.5, que la pornographie soit assujettie à un système de contrôle à trois niveaux.

Le premier niveau viserait la pornographie représentant des personnes de moins de 18 ans qui participent à un comportement sexuel explicite, la pornographie préconisant l'agression sexuelle des enfants et la pornographie dont la réalisation a entraîné l'infliction de sévices à la personne en cause. Le Comité Fraser attribue, au «comportement sexuel explicite» le même sens que le Comité Badgley attribue à l'activité sexuelle explicite, sauf qu'il y ajoute le comportement sexuel violent. À ce niveau, il serait même illégal d'avoir ce genre de pornographie en sa possession.

Le deuxième niveau viserait le comportement sexuel violent, la bestialité, l'inceste et la nécrophilie. Le «comportement sexuel violent» comprend les voies de fait ainsi que les sévices représentés aux fins apparentes de causer la stimulation sexuelle du spectacteur; il comprend aussi le meurtre, les voies de fait et le ligotage, et l'auto-mutilation. La production de même que la diffusion de ce genre de pornographie serait illégale. Toutefois, les personnes accusées en vertu d'éventuelles dispositions législatives à cet effet pourraient invoquer une défense de mérite artistique, ou de but éducatif ou scientifique.

Le troisième niveau viserait du matériel montrant un rapport vaginal, oral ou anal, la masturbation, l'attouchement lubrique des seins ou des parties génitales, ou l'exposition lubrique des parties génitales. Il ne viserait pas la représentation d'une personne de moins de 18 ans, ou d'actes de violence sexuelle. Ce niveau ne serait assorti d'aucune sanction criminelle, sauf si la pornographie en question était offerte au public sans mise en garde quant à sa nature, ou vendue ou mise à la disposition de personnes de moins de 18 ans. Les deux comités ont recommandé la création d'une nouvelle infraction de possession simple de certains types de pornographie. Le Comité Badgley y inclurait le matériel montrant des jeunes qui semblent avoir moins de 18 ans et qui participent à une activité sexuelle explicite. (Voir la recommandation B.49.1(ii).) À cela, le Comité Fraser ajoute, comme pornographie visée par le premier niveau, du matériel qui présente comme normale l'agression sexuelle des enfants et du matériel dont la réalisation a entraîné l'infliction de sévices aux personnes en cause. (Voir les recommandations F.72(4) et F.75(4).)

Question 8.

Quel effet aurait, de l'avis des personnes consultées, la mise en œuvre de ces recommandations? Devraient-elles d'abord être précédées d'une campagne contre la pornographie? L'importation au Canada du matériel pornographique visé par les premier et deuxième niveaux devrait-elle être interdite? Comment pourrait-on s'y prendre pour classifier la pornographie en catégories associées au premier ou au deuxième niveau? Si de telles lois étaient adoptées, seraient-elles efficaces?

Les recommandations du Comité Fraser prévoient une deuxième catégorie de matériel pornographique, qu'il serait également illégal de produire, ou d'avoir en sa possession en vue de sa diffusion ou de sa vente au détail, mais dont la simple possession serait légale. On y suggère certaines défenses additionnelles, notamment le mérite artistique, la valeur éducative ou scientifique et, pour les détaillants, la diligence raisonnable.

Question 9.

Est-il logique de prévoir des sanctions pour la production et la diffusion de certains types de pornographie sans en interdire en même temps la simple possession?

Les deux comités reconnaissent que rien ne s'oppose à ce que les adultes aient en leur possession, dans l'intimité de leur demeure, certains genres de pornographie. Ils recommandent tous deux qu'il soit interdit d'exhiber et de vendre du matériel pornographique aux jeunes. Le Comité Fraser recommande que la pornographie soit assortie de mises en garde, afin que les adultes qui désirent éviter ce genre de matériel soient avertis.

Question 10.

De l'avis des intervenants, de telles mises en garde devraient-elles accompagner tout matériel érotique non interdit, qui est accessible aux jeunes? L'âge de vente légale devrait-il être fixé à 16 ans (Badgley) ou à 18 ans (Fraser)?

2. Écrits incitant à la haine

Le Comité Fraser, dans sa recommandation 38, propose d'élargir la définition de l'expression «groupe identifiable» au paragraphe 281.1(4) du *Code criminel*, de manière à ce qu'elle comprenne le sexe, l'âge, ou les déficiences mentales ou physiques, du moins aux fins de l'application de l'article 281.2 du Code, qui traite de l'incitation publique à la haine.

Question 11.

L'élargissement de la portée des dispositions sur les écrits incitant à la haine risque-t-il d'avoir des effets non souhaitables?

B. LE RÔLE DES PROVINCES

Les deux comités considèrent comme essentiel le rôle des provinces dans le contrôle de la pornographie. Le Comité Badgley recommande l'élaboration de normes pour la classification des films et des bandes vidéo conformes aux interdictions qu'il est recommandé d'inclure dans le *Code criminel*. Le Comité Fraser rejette l'idée d'un organe national d'examen des films, préférant la formule actuelle des commissions provinciales. Les provinces et les deux territoires qui ne possèdent pas encore de telles commissions devraient en envisager la mise sur pied. Toutefois, les commissions ne devraient pas être autorisées à interdire les films qui ne sont pas contraires au *Code criminel* ou à

y faire des coupures. On recommande un système d'examen semblable pour les bandes vidéo destinées à l'usage privé. Une collaboration plus étroite entre les commissions provinciales et le service des douanes favoriserait une évaluation et une classification plus judicieuses des films et des bandes vidéo.

En plus de fournir un service de classification, les provinces devraient faire en sorte que leur commission des droits de la personne passe en revue leurs lois et leur jurisprudence sur les questions de pornographie. Il n'est pas recommandé d'ajouter une infraction spécifique sur la pornographie dans les chartes de droits de la personne à ce stade-ci, mais plutôt d'en faire une cause d'action au niveau civil afin de réprimer l'incitation à la haine par voie de pornographie.

Les participants peuvent faire des commentaires sur ces questions. Les organismes provinciaux pourraient désirer poser certaines questions sur ce sujet.

C. LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS

Les deux comités font ressortir l'importance du rôle des municipalités relativement au contrôle de l'exposition du matériel pornographique par voie de réglementation. En outre, le Comité Fraser souligne leur rôle en matière d'octroi de permis et de zonage relativement aux spectacles.

Les participants pourront faire des commentaires sur ces questions.

D. LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ

Les deux comités font état de la mesure dans laquelle la publicité peut modifier le comportement des personnes condamnées et avoir un effet de dissuasion sur les autres.

Question 12.

Selon le Comité Fraser (recommandation 85) on devrait, en autant que faire se peut, donner une forte publicité au nom d'un accusé qui est condamné pour une infraction de pornographie ou de prostitution des mineurs ou, exception faite de l'inceste, d'une des infractions sexuelles existantes. Le Comité Badgley recommande une disposition semblable (recommandation 47) à l'égard des personnes qui sollicitent les services de jeunes prostitués. L'application d'une telle recommandation serait-elle efficace et, dans l'affirmative, quelle serait la meilleure façon de procéder? Le secteur privé aurait-il un rôle à jouer à cet égard?

IV. LA PROSTITUTION

A. MODIFICATION DE LA LOI FÉDÉRALE

1. Prostitution de rue

Le gouvernement a déposé le Projet de loi C-49 dans le but de contrôler la prostitution de rue et la sollicitation dans des endroits publics tant de la part des jeunes que des adultes. Le Comité Badgley recommande que la prostitution juvénile fasse l'objet d'une infraction pénale spécifique. Cette question est étudiée plus loin. La recommandation du Comité Fraser, qui vise tous les prostitués, met l'accent sur l'aspect de nuisance publique de l'infraction. Le Projet de loi C-49 vise à fournir des moyens de contrôle adéquats de la sollicitation dans la rue.

Question 13.

Les participants ont-ils des commentaires à faire sur le Projet de loi C-49? Quel sera l'impact de son adoption?

2. La prostitution juvénile comme infraction *pénale*

Le Comité Badgley recommande que les jeunes prostitués soient traités comme des criminels, c'est-à-dire que l'on fasse de la prostitution juvénile une infraction spécifique. Le Comité Fraser ne recommande pas une telle infraction, bien qu'il soit d'accord que le jeune prostitué soit soumis à certaines des lois auxquelles l'adulte est assujetti. Par exemple, un jeune prostitué pourrait être arrêté pour avoir fait de la sollicitation dans la rue tout comme un adulte. Toutefois, le Comité Fraser recommande que les jeunes prostitués soient protégés particulièrement contre les souteneurs et que les personnes de moins de 18 ans ne soient pas autorisées à fréquenter les établissements de prostitution envisagés.

Question 14.

Les mesures spéciales proposées pour protéger les jeunes prostitués sont-elles suffisantes ou y aurait-il lieu d'ajouter à celles-ci, par exemple, en faisant de la prostitution juvénile une infraction pénale?

3. Réglementation des activités des prostitués

Le Comité Fraser recommande d'autoriser la pratique de la prostitution à la maison pour une ou deux personnes à la fois. Les établissements résidentiels

utilisés à cette fin seraient assujettis à un zonage par les autorités municipales. En outre, il est recommandé que les provinces envisagent la possibilité d'autoriser la présence de plus grands établissements de prostitution, qui eux seraient dotés de permis provinciaux. Selon cette approche, ces deux types d'établissements de prostitution ne seraient pas illégaux aux fins du droit pénal.

Question 15.

Les participants ont-ils des commentaires à faire sur ces propositions?

Outre la création d'une infraction visant la sollicitation par les clients aux fins de prostitution dans un endroit public, le Comité Fraser recommande (recommandation 99) la création d'une nouvelle infraction pour quiconque se livre, tente ou offre de se livrer à des activités sexuelles rémunérées, de quelque manière que ce soit, avec une personne de moins de 18 ans. Il s'agirait là d'une infraction punissable par mise en accusation assortie d'une peine maximale de 5 ans d'emprisonnement. Le rapport Badgley recommande (B.46) un maximum de deux ans d'emprisonnement.

Question 16.

Les participants ont-ils des commentaires à faire au sujet de ces propositions?

B. LE RÔLE DES PROVINCES

En vertu des recommandations portant sur la prostitution, les provinces auraient un rôle à jouer dans l'octroi de permis pour les établissements servant à la prostitution, et elles auraient également à prendre des mesures à l'égard des prostitués, notamment en accroissant l'activité policière face à certains aspects des problèmes entourant la prostitution.

C. LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS

En vertu des recommandations traitant de la prostitution, les municipalités auraient un rôle à jouer, dans le zonage des secteurs dans lesquels des établissements licenciés ou des résidences pourraient servir à la prostitution.

Question 17.

Selon les participants, ces propositions sont-elles réalistes et pratiques pour la société canadienne des prochaines décennies?

D. LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ

Question 18.

Le secteur privé a-t-il un rôle particulier à jouer relativement aux activités touchant à la prostitution?

V. SUIVI

Une fois les consultations terminées, les comptes rendus des discussions seront synthétisés en un tout cohérent qui sera envoyé aux participants afin qu'ils puissent vérifier l'exactitude des commentaires consignés. Cette phase de consultation nationale devrait être terminée en septembre 1985. Par la suite, les résultats seront résumés à l'intention des ministres fédéraux qui se pencheront sur tous les documents pertinents avant d'arrêter les mesures à prendre.

Les ministres de la Justice et de la Santé et du Bien-être social ainsi que le Solliciteur général désirent exprimer une fois de plus leurs remerciements à tous ceux qui ont participé à cette phase importante de l'élaboration de la politique. La consultation est une étape essentielle de la détermination de la politique du gouvernement relativement à ces problèmes sociaux extrêmement difficiles.

POOR
QUALITY
ORIGINAL